Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 1 A
2513 AA S GRAVENHAGE

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
F 070 333 40 33
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
NAL/FA/2012/10307

Datum 28 juni 2012
Betreft Wetsvoorstel 'aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving'

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel 'aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving' (de fraudewet) heb ik uw Kamer toegezegd haar te informeren over de inhoud van de voorgenomen algemene maatregel van bestuur (AMvB) behorende bij dit wetsvoorstel. Daarnaast is toegezegd dat de staatssecretaris de nog openstaande vragen van de eerste termijn schriftelijk beantwoordt. Met bijgaande brief geef ik, mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, invulling aan deze toezeggingen.

Inhoud voorgenomen algemene maatregel van bestuur (AMvB) 'aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving'
De voorgenomen AMvB biedt een nadere invulling van de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel, zoals die zijn opgenomen in de wet. De AMvB bevat onderdelen op het terrein van sociale zekerheidswetten en de arbeidswetten. Bijgevoegd treft u als bijlage een samenvatting van de voorgenomen AMvB aan.

Openstaande vragen eerste termijn

Boetehoogtes
De leden van de fractie van de SP vragen waarom er niet gekozen is voor het laten oplopen van de boetebedragen in de sociale zekerheid, vergelijkbaar zoals bij bedrijven.

In de arbeidswetten wordt gewerkt met boetenormbedragen die gelden als maximum boetenormbedrag. Binnen deze wetten is het niet mogelijk om het benadelingsbedrag te berekenen. Wel wordt bij de vaststelling van de maximale boetenormbedragen rekening gehouden met het wederrechtelijk verkregen voordeel in algemene zin. Bij de eerste overtreding is het boetenormbedrag 100%, bij de tweede 200% en bij de derde 300%. Bij fraude met uitkeringen is het wel mogelijk om het benadelingsbedrag te berekenen. Nu is de boete van de eerste overtreding 10% van het benadelingsbedrag en bij de tweede overtreding 15% met een maximum van €2.269. Met dit wetsvoorstel laten we de boetes aansluiten bij de echte omvang van de fraude. Bij de eerste overtreding wordt de boete even hoog als het fraudebedrag (100%), bij herhaling van de overtreding wordt de boete verhoogd (150% van het benadelingsbedrag).

Beleidsvrijheid gemeenten
De leden van onder meer de fractie van de ChristenUnie en het CDA hebben vragen gesteld over de signalen waaruit blijkt dat gemeenten te weinig doen aan fraudebestrijding en de inperking van de beleidsvrijheid van gemeenten.

Uit een aantal onderzoeken van de Inspectie SZW blijkt bijvoorbeeld dat er ruimte is voor verbetering van de uitvoerings- en handhavingspraktijk van de WWB door gemeenten. Uit deze onderzoeken blijkt bijvoorbeeld dat er op het terrein van de re-integratie van bijstandsontvangers knelpunten liggen: 50% ervaart geen druk vanuit de gemeente om weer te gaan werken. Er is nog te weinig inzet op uitstroom naar flexibele (deeltijd-) banen. Ook blijkt uit deze Inspectie-rapporten dat gemeenten soms meer inspanningen kunnen plegen om inkomsten uit arbeid te verrekenen met WWB of terug te vorderen.
Uitgangspunt van het kabinet is dat fraude niet mag lonen. Dit betekent dat mensen met een ten onrechte ontvangen uitkering alles terug moeten betalen. Veel gemeenten hebben dit uitgangspunt al in hun verordeningen opgenomen. Maar de uitvoeringspraktijk kan per gemeente sterk verschillen omdat gemeenten nu nog beleidsvrijheid hebben op dit punt. Ook staat er nog een hoog bedrag aan verwijtbare vorderingen open bij gemeenten. Gelet op de verschillen in uitvoeringspraktijk is het kabinet van oordeel dat een verplichting tot terugvordering en oplegging van boetes wenselijk is. Dit leidt tot meer helderheid over de gevolgen van niet-naleving, meer gelijke behandeling en rechtszekerheid en bevordert het draagvlak voor de sociale zekerheid. Gemeenten worden daarom verplicht om verwijtbaar ten onrechte betaalde uitkeringen terug te vorderen. Dat geldt nu al voor UWV en de SVB en gaat dus ook voor gemeenten gelden. Rechtsgelijkheid betekent dat niet alleen sprake is van uniformiteit bij de terugvordering en de sancties, maar ook bij de uitvoering zoals de incasso. Om die reden heeft het kabinet ervoor gekozen om terugvordering en boetes verplichtend op te leggen aan gemeenten.

Beslagvrije voet
De leden van de fracties van de SP, de ChristenUnie en het CDA hebben vragen gesteld over de reden waarom de beslagvrije voet wordt losgelaten en wat de effecten daarvan zijn.

Het kabinet stelt voor om het tijdelijk buiten werking stellen van de beslagvrije voet alleen in een heel bijzondere omstandigheid toe te passen, namelijk als sprake is van recidive. Bij recidive met uitkeringsfraude zijn zwaardere maatregelen noodzakelijk. Omdat de terugvordering en boete van 100% bij de eerste keer blijkbaar niet afschrikwekkend genoeg was, wordt de boete bij recidive 150%. Notoire overtreders worden blijkbaar niet afgeschrikt door een hoge bestuurlijke boete als er al betalingsregelingen lopen tot de beslagvrije voet; zij hebben dan weinig te vrezen. Deze hogere bestuurlijke boete bij recidive werkt alleen preventief, als deze boete ook daadwerkelijk geïnd kan worden. Het tijdelijk niet toepassen van de beslagvrije voet is in deze situatie een geëigend incasso-instrument. De boete is een straf, maar om die uit te voeren is een goede wijze van incasso nodig: de verrekening. Deze verrekening impliceert dat de uitkeringsgerechtigde tijdelijk netto geen uitkering ontvangt. Deze volledige verrekening bij recidive kan gezien worden als een robuuste incasso die passend is voor recidive van uitkeringsfraude.

Discretionaire bevoegdheid beslagvrije voet in de WWB
De leden van de fractie van het CDA vragen of gemeenten voldoende ruimte hebben voor maatwerk bij het buiten toepassing laten van de beslagvrije voet en of dit geen kan-bepaling moet worden.

Naar het oordeel van het kabinet is het niet nodig om het tijdelijk buiten werking stellen van de beslagvrije voet in de WWB vorm te geven als een discretionaire bevoegdheid. Gemeenten houden voldoende ruimte voor maatwerk. Bij dringende redenen kunnen gemeenten afzien van het buiten werking stellen van de beslagvrije voet en burgers kunnen een beroep doen op dringende redenen. Indien er geen sprake is van dringende redenen, maar toch een tijdelijk voorziening wenselijk is vanuit maatschappelijk oogpunt, kunnen gemeenten leenbijstand verstrekken ter overbrugging van de beperkte periode van drie maanden dat de beslagvrije voet buiten werking is gesteld. Als er bijvoorbeeld sprake is van een situatie waarbij een gezin uit huis gezet dreigt te worden omdat men vanwege het tijdelijk wegvallen van de beslagvrije voet de huur niet kan betalen, dan hebben gemeenten nog voldoende instrumenten. In die situatie kan bijvoorbeeld een beroep op dringende redenen gedaan worden als er daarnaast bijvoorbeeld ook sprake is van een ernstig ziek gezinslid of het welzijn van kinderen ernstig in gevaar komt. Indien deze dringende redenen zich niet voordoen, dan kan de gemeente leenbijstand aanbieden voor het betalen van de huur gedurende deze drie maanden, zodat de dreiging van huisuitzetting kan worden afgewend. Naar het oordeel van het kabinet wordt hiermee aan gemeenten voldoende ruimte voor maatwerk geboden. Een discretionaire bevoegdheid betekent naar het oordeel van het kabinet een ongewenste verruiming. Het gaat hier over de situatie waarin er al tweemaal is gefraudeerd met bijstand. De verruiming zal er toe leiden dat de incasso minder robuust wordt en minder uniform. Als het buiten werking stellen van de beslagvrije voet een kan-bepaling wordt, zullen gemeenten hun beleid hierover vastleggen in beleidsregels of verordeningen. Dit impliceert wel dat burgers in gemeente A anders behandeld kunnen worden dan in gemeente B. De uniformiteit die ook van belang is voor handhaving komt hiermee in het geding.

Maatschappelijke effecten
De leden van de fracties van de ChristenUnie en het CDA hebben vragen gesteld over de maatschappelijk effecten van het tijdelijk buiten werking stellen van de beslagvrije voet en of gemeenten nog wel kunnen voldoen aan hun zorgplichten.

Het kabinet verwacht vooral positieve maatschappelijke effecten van de harde aanpak van fraude. Strengere sancties in combinatie met een goede voorlichting werken preventief, waardoor minder mensen frauderen en minder vaak boetes opgelegd worden. Bij een goede voorlichting is een strenge straf niet wat de fraudeur overkomt, maar een situatie waarin hij vooral door eigen handelen terecht komt. Het kabinet verwacht ook dat door deze aanpak het draagvlak voor de sociale zekerheid onder burgers zal toenemen. Het kabinet is zich ervan bewust dat het buiten werking stellen van de beslagvrije voet een forse maatregel is. Echter iemand die bij herhaling heeft gefraudeerd, heeft de grens opgezocht en is hier al twee keer over heen gegaan.

Tegenover de zorgplicht van de overheid, staan ook verplichtingen van de uitkeringsontvanger. Omdat de bijstand het vangnet is, heeft het kabinet er voor gekozen de beslagvrije voet hier maximaal drie maanden buiten werking te stellen. Deze periode van drie maanden sluit aan op wat nu al kan in de WWB. Daarnaast kunnen UWV, SVB en gemeenten bij dringende redenen afzien van een sanctie of het niet toepassen van de beslagvrije voet. Ook kunnen gemeenten leenbijstand te verstrekken (die dan later terugbetaald moet worden). Hiermee wordt voldoende ruimte geboden om, zoals de Raad van State al aangaf, invulling te geven aan de zorgplicht.

Schuldhulpverlening en Paritas Passé
De leden van de fractie van het CDA vragen wanneer er een reactie komt op Paritas Passé. De leden van deze fractie geven aan dat schulden moeten worden afbetaald, maar dat het ook onbedoeld van kwaad tot erger kan gaan als mensen niet met elkaar communiceren en niet in de gaten hebben wie er allemaal geld eisen.

Bijgaand wetsvoorstel regelt dat verwijtbare bijstandsvorderingen niet meer mogen worden kwijtgescholden in het kader van schuldsanering. Dit is nu al zo geregeld in de sociale verzekeringen. Met dit wetsvoorstel houden gemeenten wel de ruimte om mensen die door fraude met uitkeringen in de problemen zijn geraakt te adviseren en ondersteunen met een beter budgetbeheer voor de toekomst. In reactie op de brief van 10 april 2012 (kenmerk 2012Z07455) van de voorzitter van de Tweede Kamer kan ik u berichten dat het kabinet in vervolg op het verzoek van de leden van de fractie van het CDA een reactie voorbereidt op het rapport 'Paritas Passé Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden'. Een standpunt hierover laat dit kabinet over aan het volgende kabinet.

Kinderen
De leden van de fracties van de SP en de ChristenUnie hebben vragen gesteld over de gevolgen van deze maatregelen voor kinderen.

Voor het kabinet is uitgangspunt dat ouders primair verantwoordelijk zijn en blijven voor de levensomstandigheden van het kind. De overheid moet hen hierbij helpen door bijstand en ondersteuning zodat het kind voldoende eten, kleding en adequate huisvesting heeft. Ouders die door herhaalde fraude met een uitkering onvoldoende middelen van bestaan hebben, kunnen een beroep doen op het vangnet van de bijstand (en daarnaast op kinderbijslag en kindgebonden budget). Bij herhaalde fraude in de bijstand is het tijdelijk buiten werking stellen van de beslagvrije voet beperkt tot maximaal drie maanden. Daarbij is van belang dat gemeenten in dringende gevallen af kunnen zien van het tijdelijk buiten werking stellen van de beslagvrije voet. Ook kan bijstand in de vorm van een lening worden geven (leenbijstand). Het zal daarbij om incidentele gevallen gaan, waarbij de behoeftige omstandigheden waarin de minderjarige gezinsleden komen te verkeren op geen enkele andere wijze zijn te verhelpen, zodat afzien van de verrekening in deze vorm volstrekt onvermijdelijk is. Het voorstel is met deze vormgeving in overeenstemming met het Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind.

Internationale verdragen
De leden van de fracties van het CDA, GroenLinks en de ChristenUnie hebben gevraagd of het wetsvoorstel voldoet aan internationale verdragen zoals het Europees Sociaal Handvest, het EVRM en het ILO-verdrag.

Het kabinet is van oordeel dat de voorstellen niet in strijd zijn met internationale verdragen, zoals het Europees Sociaal Handvest (ESH). In relatie tot het ESH is de constatering van belang dat betrokkene ook na recidive verzekerd blijft van ondersteuning in de vorm van het vangnet van de WWB. Daarmee wordt voldaan aan een belangrijke voorwaarde van het ESH. Daarnaast is van belang dat op grond van het ESH een beperking van rechten mogelijk is voor de bescherming van rechten en vrijheden van anderen. Het kabinet is van mening dat bij herhaalde fraude met bijstand sprake is van een situatie waarin de rechten van anderen in het geding zijn. Immers, fraude met uitkeringen ondermijnt het draagvlak voor sociale bescherming voor hen die daarop echt aangewezen zijn en het leidt tot hogere belastingen en premies voor burgers die aan deze voorzieningen bijdragen. Tot slot kent de WWB ook nu al de mogelijkheid om over te gaan tot een verlaging of stopzetting van de uitkering. Daarvan is nooit (in jurisprudentie) gezegd dat dit strijdig zou zijn met verdragen.

Het verlagen of stopzetten van de uitkering mag als dit wettelijk geregeld is, in het algemeen belang is en in redelijke verhouding staat tot het doel. Aan deze voorwaarden is naar het oordeel van het kabinet voldaan.
Op het terrein van de sociale zekerheid zijn de ILO-verdragen 121, 128 en 130 van belang. Deze verdragen geven minimumnormen, waaraan Nederland voldoet en die in werknemersverzekeringen en volksverzekeringen zijn uitgewerkt. De genoemde verdragen kennen ook bepalingen die aangeven in welke gevallen een uitkering kan worden ingetrokken of geweigerd. Daarbij is ook een 'misbruik'-bepaling opgenomen op grond waarvan op het terrein van ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom de uitkeringen kunnen worden geschorst. Er moet dan wel een voorziening zijn voor afhankelijk gezinsleden. Daaraan is voldaan met het vangnet van de bijstand.
Het wetsvoorstel is evenmin in strijd is met artikel 6 EVRM. Bij het opleggen van de bestuurlijke boete worden de rechtswaarborgen in acht genomen die op grond van artikel 6 EVRM gelden bij strafvervolging. De verrekening van de bij recidive opgelegde bestuurlijke boete met de uitkering, gaat slechts over het innen van deze bestuurlijke boete. Verrekening van bestuurlijke boeten met een uitkering is ook nu al mogelijk. Het voorstel voor volledig verrekenen van een uitkering met een bij recidive opgelegde bestuurlijke is ook geen inbreuk op het eigendomsrecht. Het eigendomsrecht wordt niet ontnomen; immers, het recht op uitkering blijft bestaan. Deze wordt gebruikt om de bestuurlijke boete te betalen. Tot slot is van belang dat het EVRM de mogelijkheid kent om het eigendom te reguleren, waardoor de gebruiksmogelijkheden beperkt worden. Dit mag als dit wettelijk geregeld is, in het algemeen belang is en in redelijke verhouding staat tot het doel. Aan deze voorwaarden is naar het oordeel van het kabinet voldaan.

Levenslang uitsluiten
De leden van de fractie van de PVV hebben gevraagd of een bijstandsuitkering levenslang kan worden geweigerd bij fraude.

Een definitieve stopzetting van het recht op bijstand bij fraude zou in strijd zijn met de zorgplicht van de overheid met betrekking tot sociale bijstand voor een ieder die niet in zijn bestaan kan voorzien. Deze zorgplicht is verankerd in de Grondwet en internationale verdragen. De bijstand vervult een belangrijke functie in de nakoming van deze verplichtingen. Als niet op andere wijze dan bijstand kan worden voorzien in de benodigde ondersteuning van het levensonderhoud dan is de uitsluiting van het bijstandsrecht en zeker een levenslange weigering van bijstand in strijd met deze zorgplicht. Ook de Raad van State heeft in het advies over het wetsvoorstel met name op dit essentiële punt gewezen.

Ingrijpen bij gemeenten
De leden van de fracties van de PVV en VVD hebben gevraagd wat de mogelijkheden zijn van het Rijk om in te grijpen als gemeenten de wet niet goed uitvoeren.

Gemeenten krijgen met deze wet de opdracht om fraude met uitkeringen harder aan te pakken en strenger op te treden bij gesignaleerde fraude. Door de financieringswijze van de WWB, hebben gemeenten een sterk belang gekregen bij het terugdringen van de instroom in de WWB en het bevorderen van uitstroom. Ook bij een effectief handhavings- en sanctiebeleid hebben gemeenten een groot belang. Indien een gemeente desondanks te kort schiet in de handhaving en die tekortkoming als ernstig wordt gekwalificeerd, kan de minister van SZW de gemeente via een aanwijzing opdragen om de tekortkoming weg te nemen. De aanzegging van de aanwijzing leidt tot opschorting van de betaling van het WWB-budget van ten minste drie maanden. Indien de gemeente niet bereid is de aanwijzing op te volgen, kan de minister van SZW overgegaan tot indeplaatsstelling op grond van de Gemeentewet. Het kabinet zal de voorwaarden voor het verkrijgen van een incidentele- en meerjarige aanvullende uitkering (MAU) aanscherpen op het punt van de handhaving. Wanneer het tekort mede wordt veroorzaakt door het lokaal beleid en uitvoering, kunnen gemeenten alleen aanspraak maken op een MAU-uitkering indien zij de uitvoering verbeteren. Een gemeentelijk verbeterplan moet in ieder geval beschrijven hoe de effecten van het gemeentelijk handhavings- en sanctiebeleid verbeterd kunnen worden en welke resultaten de gemeente daarbij nastreeft. Voldoet een verbeterplan niet aan deze eisen, dan wordt het verzoek voor een MAU-uitkering niet inhoudelijk in behandeling genomen. De Inspectie SZW zal dit beoordelen namens de Toetsingscommissie WWB. Het gemeentelijk verbeterplan moet het vertrouwen bieden dat het tekort adequaat wordt weggewerkt.

Voorlichting
De leden van de fracties van D66 en GroenLinks hebben vragen gesteld over de voorlichting en de preventie die daarvan uit moet gaan.

De aanscherping van het handhavingsbeleid en de sancties hebben alleen een preventieve, afschrikkende werking, hebben als de sancties ook voldoende bekend zijn. Het kabinet zal daarom zowel investeren in de bekendheid van regels die uitkeringsontvangers en werkgevers moeten naleven als ook in de bekendheid van de sancties. Dit is ook van belang voor de bekendheid met het overgangsrecht. Na de parlementaire behandeling en publicatie van de wet zal gestart worden met een uitgebreide communicatiecampagne samen met alle uitvoerders onder andere via de campagne 'Voorkom problemen, weet hoe het zit'.

Ook zullen de uitvoerders de mensen in hun bestanden gaan informeren, zowel bij de aanvraag van een uitkering als op algemene vindplaatsen. UWV zal bijvoorbeeld op verschillende pagina's van hun website aangeven wat de sancties zijn als een regel wordt overtreden. Met UWV en SVB is ook afgesproken dat mensen die na 1 januari 2013 nieuw in een uitkering komen bij de informatie die ze ontvangen over hun rechten en plichten tegelijkertijd wordt gewezen op de consequenties van niet-naleven. Gemeenten hebben een eigen verantwoordelijkheid bij het invullen van de informatieplicht ten opzichte van ontvangers van een WWB-uitkering. Ik zal voor de inwerkingtreding van de wet gemeenten adviseren om een vergelijkbare waarschuwing op te nemen in hun communicatie richting nieuwe cliënten.

Openstaande vorderingen
De leden van de PVV-fractie vragen hoe het komt dat er nog 500 miljoen euro open staat aan verwijtbare vorderingen bij gemeenten. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waaruit blijkt dat gemeenten onvoldoende invorderen. De leden van de SP-fractie hebben vragen gesteld over de openstaande vorderingen bij gemeenten.

Uit het grote bedrag aan openstaande vorderingen en de lange looptijd blijkt dat er nog veel ruimte voor verbetering is. De openstaande vorderingen zijn grotendeels oude vorderingen. Er lopen betalingsregelingen met een deel van deze mensen. In de huidige praktijk worden vorderingen na verloop van tijd, bijvoorbeeld 5 jaar, afgeboekt. Met de nieuwe wet moeten gemeenten straks verplicht terugvorderen en langer terugvorderen. Nu doen veel gemeenten dat maar 5 jaar, straks worden ze verplicht 10 jaar terug te vorderen. Bij gemeenten staat nog circa 680 miljoen aan vorderingen. Circa 500 miljoen heeft betrekking op verwijtbare vorderingen. De harde kern van verwijtbare fraudeurs (7,7%) is goed voor bijna de helft van deze verwijtbare vorderingen in de bijstand.

Vermogen in het buitenland en fraude
De leden van de fractie van de PVV vragen een reactie op het bericht dat mensen in de bijstand vorig jaar 10 miljoen euro aan verzwegen vermogen in het buitenland hadden. Daarnaast vragen de leden waarom de staatssecretaris geen aanleiding ziet om nader onderzoek te starten naar uitkeringsfraude door niet-westerse allochtonen met bezit van onroerend goed in het buitenland.

Fraude mag nooit lonen. Ongeacht waar iemand vandaan komt en op welke wijze iemand gefraudeerd heeft. Of dit nu met inkomsten of vermogen is. Iedereen die fraudeert moet aangepakt worden. Als er concrete fraudesignalen zijn, kunnen uitvoerders van de sociale zekerheid per individuele casus kijken of er daadwerkelijk gefraudeerd wordt. Er worden geen onderzoeken gedaan omdat iemand uit een bepaald land afkomstig is; dat op zich is geen fraudesignaal.
Voor de handhaving van de WWB en dus ook voor controles in het buitenland, zijn gemeenten zelf verantwoordelijk. Zij hebben hier ook een belang bij. Er zijn gemeenten die stevig inzetten om onterecht verstrekte uitkeringen terug te halen. Gemeenten worden daarbij wel ondersteund, ondermeer via dit wetsvoorstel, waardoor zij een machtiging krijgen om ook onderzoek in het buitenland te kunnen doen naar gegevens die van belang zijn voor de vaststelling van het recht op bijstand. Vermogenscontrole is hier een onderdeel van. Zoals eerder gemeld wordt ernaar gestreefd om in het derde kwartaal van dit jaar een meer volledig overzicht te geven van de controles in het buitenland en de resultaten daarvan.

Effectief optreden bij tegenwerking arbeidsinschakeling
De leden van de fractie van GroenLinks vragen een reactie van de staatssecretaris op de klacht uit Amsterdam, dat men niet effectief kan optreden bij tegenwerking van arbeidsinschakeling.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de ruimte die gemeenten hebben om maatregelen op te leggen, ook als er geen sprake is van fraude, maar van het niet naleven van verplichtingen die samenhangen met de uitkering. Voorstellen om gemeenten meer armslag te geven op dit punt waren onderdeel van de Wet Werken naar Vermogen. Tijdens het VAO Handhaving op 27 juni is er een motie ingediend die het kabinet oproept alsnog met een wetsvoorstel te komen om gemeenten meer ruimte te bieden voor effectief optreden bij tegenwerking van arbeidsinschakeling. Indien de Kamer deze oproept steunt en de motie aanneemt, zal het kabinet hiertoe een wetsvoorstel indienen. Daarbij zal ik bovengenoemde voorstellen ter zake, zoals die waren verwerkt in de Wet Werken naar Vermogen, meenemen.

Stand van zaken bestandskoppeling
De leden van de fractie van de VVD vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de mogelijkheden van bestandskoppelingen.
Op 13 maart is de Kamer schriftelijk geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot het koppelen van bestanden om fraudesignalen op te sporen. Hierin staan ook voorgenomen nieuwe maatregelen genoemd. Gemeenten zijn toen ook geïnformeerd via de Verzamelbrief. Vanaf 1 april 2012 ontvangen UWV, SVB en gemeenten maandelijks gegevens van de Belastingdienst in plaats van eens in de vier maanden. Hiermee is een eerste stap gezet. Daarnaast is er een wetsvoorstel in voorbereiding om de mogelijkheden van bestandskoppeling uit te breiden. Het streven is om dit wetsvoorstel na de zomer aan te bieden aan de Kamer.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

H.G.J. Kamp

Bijlage:

Hoofdlijnen algemene maatregel van bestuur in verband met de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving

Met deze AMvB worden besluiten gewijzigd, behorende bij wetten op het terrein van de sociale zekerheid, de WWB en de arbeidswetten.

Sociale zekerheid

In het wetsvoorstel staat ten aanzien van de sociale zekerheid aangegeven dat voor de volgende onderwerpen bij AMvB nadere regels worden gesteld of kunnen worden gesteld:

- de hoogte van en het minimum van de bestuurlijke boete bij fraude met uitkeringen;
- welke factoren in ieder geval leiden tot een verminderde verwijtbaarheid (op grond waarvan de uitvoerende instantie de bestuurlijke boete kan verlagen).

Hoogte en minimum bestuurlijke boete

Er is sprake van uitkeringsfraude als een verwijtbare overtreding van de inlichtingenverplichting resulteert in onverschuldigde betaling van uitkering (benadelingsbedrag). De bestuurlijke boete bij uitkeringsfraude is in beginsel gelijk aan het ten onrechte genoten voordeel. In geval van verminderde verwijtbaarheid volgt verlaging van de boete.
Wanneer de inlichtingenverplichting is overtreden maar als gevolg hiervan geen benadelingsbedrag is ontstaan, bedraagt de bestuurlijke boete € 150. Wel kan het uitkeringsorgaan bij een overtreding zonder benadelingsbedrag afzien van een bestuurlijke boete en volstaan met een waarschuwing. Deze punten worden geregeld in een wijziging van het Boetebesluit socialezekerheidswetten.

Criteria verminderde verwijtbaarheid

In het Boetebesluit wordt een nieuw artikel ingevoegd, waarin de criteria voor verminderde verwijtbaarheid worden geregeld. Deze criteria geven aan wanneer in ieder geval sprake is van verminderende verwijtbaarheid. Daarbij gaat het om een niet uitputtende opsomming van deze criteria. Ook in andere dan de in het besluit genoemde situaties kan sprake zijn van verminderde verwijtbaarheid.Hiermee wordt ruimte gelaten voor de uitvoering en gemeenten om zelf nadere regels te stelle en in concrete situaties rekening te houden met overige omstandigheden van het individuele geval die behoren te leiden tot een lagere bestuurlijke boete als gevolg van verminderde verwijtbaarheid. Dit sluit aan bij de gangbare praktijk bij de uitvoering.
Deze criteria zijn niet nieuw. Op dit moment kennen SVB en UWV eigen regelingen in beleidsregels waarin de criteria voor verminderde verwijtbaarheid zijn neergelegd. Deze criteria worden omgezet naar het Boetebesluit socialezekerheidswetten. Hiermee wordt een meer uniforme toepassing van de bestuurlijke boete door zowel het UWV als de SVB nagestreefd. Bovendien zullen deze criteria ook gaan gelden bij de toepassing van de bestuurlijke boete door gemeenten op grond van de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). Verwacht wordt dat de hiermee beoogde uniformiteit tevens de rechtsgelijkheid en de kenbaarheid bevordert en daarmee ook de handhaafbaarheid en de naleefbaarheid van de uitkeringswetten.

Besluit WWB 2007
De AMvB bevat een wijziging van de artikelen 10a en 10b van het Besluit WWB 2007. Deze wijziging bevat bepalingen gericht op de situatie dat gemeenten een beroep doen op de meerjarig aanvullende uikering, de MAU. Deze MAU biedt gemeenten een financiële compensatie als ze meerjarig tekort komen aan het WWB-budget als gevolg van een verdeelstoornis. In dat geval werkt het objectief verdeelmodel in de specifieke situatie van een gemeente niet goed, zodat die gemeente niet het budget ontvangt dat zij objectief bezien nodig heeft om de wet juist uit te voeren.

Omdat de MAU voorlopig het karakter heeft van een groeimodel, kan ook compensatie worden verleend voor een tekort dat veroorzaakt wordt door een combinatie van een verdeelstoornis en lokaal beleid en uitvoering. In een dergelijke situatie is de gemeente verplicht de effecten van haar beleid en uitvoering te verbeteren. In dat geval dient de gemeente op basis van een verbeterplan het beleidsmatig deel van het tekort binnen een periode van drie jaar geheel weg te werken. Dit verbeterplan wordt getoetst door de Toetsingscommissie WWB. Als het gemeentelijk verbeterplan niet voldoende vertrouwen biedt dat de effecten van beleid en uitvoering adequaat worden verbeterd, en de gemeente niet bereid is haar beleid en uitvoeringsresultaten naar het vereiste niveau te verbeteren, kan de gemeente geen aanspraak maken op een MAU-uitkering.

Met de wijziging van de artikelen 10a en 10b van het Besluit WWB 2007 wordt geregeld dat:
- een gemeentelijk verbeterplan in ieder geval dient te beschrijven op welke wijze de effecten van het gemeentelijk handhavings- en sanctiebeleid verbeterd worden en welke resultaten daarbij worden nagestreefd. Indien een verbeterplan niet aan deze eisen voldoet, wordt het verzoek om MAU-uitkering niet inhoudelijk in behandeling genomen;
- het MAU-verzoek wordt afgewezen, indien een gemeente niet bereid is haar handhavings- en sanctiebeleid naar het door de Toetsingscommissie WWB gewenste niveau te brengen.

Arbeidsbesluiten
Het strengere sanctiebeleid voor bedrijven op grond van de wet kent de volgende elementen:
- hogere boetes en strafverzwaring bij recidive;
- verruiming van het recidivebegrip;
- verlenging van de recidivetermijn;
- de mogelijkheid om bij de tweede of derde overtreding werkzaamheden stil te leggen;
- het bevorderen van bestuursrechtelijke afdoening.

Daarbij is aangegeven dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels zullen worden gesteld voor de volgende onderwerpen:
- in welke gevallen sprake is van soortgelijke verplichtingen en verboden;
- uitwerking van een norm voor 'ernstige' overtredingen;
- nadere invulling van de toepassing van de preventieve stillegging.

Soortgelijke overtredingen
Op grond van de wet wordt bij het vaststellen van recidive niet alleen gekeken naar dezelfde overtreding, maar ook naar een soortgelijke overtreding. Deze verbreding geldt niet alleen voor de bestuurlijke beboeting, maar ook voor de preventieve stillegging en de verlenging van de recidivetermijn bij ernstige overtredingen van 5 jaar naar 10 jaar. In de AMvB wordt per arbeidswet nader uitgewerkt wanneer sprake is van een soortgelijke overtreding. Daarbij kennen de Wav (Wet arbeid vreemdelingen) en de Wml (Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag) slechts een beperkt aantal overtredingen en de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) slechts één beboetbare overtreding. De Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) en de Arbeidstijdenwet (Atw) en de hierop gebaseerde lagere regelgeving kennen een grote diversiteit aan verplichtingen en verboden die bij overtreding tot het opleggen van een boete kunnen leiden en die qua ernst en aard verschillend kunnen zijn. In het Arbeidsomstandighedenbesluit en het Arbeidstijdenbesluit wordt daarom een delegatiebepaling opgenomen op grond waarvan bij ministeriële regeling de soortgelijke overtredingen worden aangewezen.

Norm voor ernstige overtredingen
De kwalificatie als ernstige overtreding heeft de volgende consequenties:
- Alleen als de eerste overtreding als ernstig wordt aangemerkt, wordt een overtreder al bij deze eerste overtreding stillegging van werkzaamheden in het vooruitzicht gesteld bij herhaling van dezelfde of een soortgelijke overtreding. Is de eerste overtreding niet als ernstig aangemerkt, dan zal waarschuwing voor de preventieve stillegging in de regel bij de tweede overtreding plaatsvinden en wordt de stillegging doorgevoerd na de derde overtreding;
- De bestuurlijke boete wordt bij recidive extra verhoogd, als zowel de eerste als de latere overtreding als ernstig zijn gekwalificeerd;
- Bij het opleggen van bestuurlijke boetes wordt uitgegaan van een recidivetermijn van tien in plaats van vijf jaar.

Per arbeidswet is daarom een norm geformuleerd wanneer een overtreding als ernstig wordt gekwalificeerd. Daarbij wordt voor de Wav, Wml en de Waadi gedacht aan een norm van meer dan 20 werkenden ten aanzien van wie de overtreding is begaan. Bij de Arbowet en de Atw zullen specifieke overtredingen worden aangewezen, die als ernstig kunnen worden gekwalificeerd.

Nadere invulling van de preventieve stillegging
De stillegging van werkzaamheden duurt ten hoogste drie maanden. Daarbij wordt voor de periode waarvoor de stillegging geldt aangesloten bij de ernst van de overtreding en de mate waarin sprake is van recidive. Dit wordt nader uitgewerkt in beleidsregels. Effectuering van de preventieve stillegging is mogelijk vanaf het moment dat een boeterapport is opgesteld.
Van een preventieve stillegging kan worden afgezien als de aard van de overtreding of de met de overtreding samenhangende omstandigheden dan wel de gevolgen van de stillegging van werkzaamheden daartoe aanleiding geven. Voorbeelden hiervan zijn een geringe of kortstondige onderbetaling van het minimumloon, overtreding van een administratieve verplichting in de Arbowet of gevolgen van een stillegging voor de veiligheid van de werksituatie of voor de samenleving. Dit wordt per arbeidswet nader uitgewerkt in beleidsregels.
Wanneer geen preventieve stillegging wordt toegepast, is dit geen reden om een bestuurlijke boete achterwege te laten.

De preventieve stillegging heeft betrekking op het staken of niet aanvangen van werkzaamheden. Daarbij kan het zowel gaan om alle werkzaamheden verricht door een bedrijf - waarin het bedrijf feitelijk geheel wordt stilgelegd - als om specifieke werkzaamheden of werkzaamheden in onderdelen van een bedrijf, waarbij andere onderdelen nog kunnen doorfunctioneren. Bij de keuze hiertussen wordt onder meer gekeken naar de mate waarin de overtredingen verspreid zijn binnen het bedrijf en de mogelijkheden bedrijfsonderdelen daadwerkelijk stil te leggen.

Verhouding bestuursrecht/strafrecht
De wet regelt tevens dat voor het mede op de Arbowet gebaseerde Besluit risico's zware ongevallen 1999 (BRZO 1999) bestuursrechtelijke handhaving mogelijk wordt, naast toepassing van het strafrecht. Daarbij gaat het om de invoering van een regeling voor de bestuurlijke boete en uitbreiding van de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang. De nadere voorschriften inzake zware ongevallen en de zogenoemde aanvullende Risico inventarisatie en –evaluatie zijn hiervan uitgezonderd en blijven strafrechtelijk gehandhaafd.
Over de afbakening tussen straf- en bestuursrechtelijke handhaving worden afspraken gemaakt met het Openbaar Ministerie. Over de inzet van de handhavinginstrumenten uit de Arbowet zullen met de betrokken ministeries en toezichthouders afspraken worden gemaakt. Deze afspraken zullen deel uitmaken van de uniforme gezamenlijke handhavingstrategie BRZO 1999, die in ontwikkeling is in het programma Landelijke Aanpak Toezicht Risicovolle Bedrijven.